

## ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Вінницький національний технічний університет

### **Анотація**

*У статті здійснено аналіз концепції державно-приватного партнерства на основі визначень у світовій практиці, яка трактується у двох аспектах: по-перше, як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по-друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й муніципальної власності.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державний сектор, приватний сектор, міжнародні організації, глобалізація.

### **Summary**

*The article analyzes the concept of public-private partnership on the basis of definitions in world practice, which is interpreted in two aspects: first, as an instrument of economic and social development at international, national, regional, local levels; and secondly, as concrete projects, implemented jointly by state bodies and private companies on the basis of objects of state and municipal property.*

**Keywords:** public-private partnership, public sector, private sector, international organizations, globalization.

### **Вступ**

Суттєвим чинником розвитку національної економіки та створення науково-технологічних переваг країни в умовах глобалізаційних змін є ефективна взаємодія органів державного управління, наукових установ та бізнесових структур. Накопичений світовий досвід дозволяє визнати державно-приватне партнерство (далі – ДПП) одним з основних механізмів розширення ресурсної бази й мобілізації невикористаних резервів для економічного розвитку.

Дослідження поняття «державно-приватне партнерство» викликає значний науковий інтерес у зв'язку з його багатогранністю та широким діапазоном визначень і змістовних понять. Однозначного загальноприйнятого визначення поняття ДПП не існує. Концепція ДПП здається розмитою щодо її структурності, оскільки деякі науковці включають до ДПП приватизацію, інші – державні закупівлі товарів і послуг. Наявність різноманітних точок зору й відсутність чіткості у розумінні категорії ДПП як на міжнародному рівні, так і в країнах, де активно розвивається ця форма взаємодії держави й бізнесу, свідчить про те, що відбувається подальший розвиток теоретичних досліджень у даній сфері, окреслення чіткої концепції ДПП, виходячи із міжнародної практики.

Узагальнення існуючих підходів до визначення партнерської взаємодії держави й бізнесу урядами різних країн, міжнародними фінансовими організаціями, інститутами розвитку та вченими мають скласти основу для подальшого розвитку концепції партнерської взаємодії держави та приватного сектору. Дослідження має на меті розкрити сутність державно-приватного партнерства як системи взаємин держави та приватного бізнесу на основі світового досвіду.

### **Результати дослідження**

Серед найактуальніших викликів сучасності постає питання ефективного використання державою власних ресурсів, щоб повноцінно виконувати покладені на неї функції. Окрім того, послуги природних монополій і, відповідно, відсутність конкуренції на такому ринку негативно відображаються на якості, своєчасності та вартості їх надання, параметрах та інших характеристиках.

Усе перераховане викликає об'єктивну необхідність пошуку інноваційних підходів щодо розв'язання цих проблем.

Очевидним і логічним виходом з цієї ситуації є перерозподіл виконання деяких державних функцій на користь недержавного сектору. Державний сектор, як і партнери з приватного, сьогодні задається питанням, які послуги потрібно залишити собі, а для надання яких повинен бути залучений недержавний сектор економіки. Результатом пошуку нових методів надання публічних послуг стало введення таких понять, як альтернативне надання послуг (alternative service delivery (ASD)) і державно-приватне партнерство (public-private partnership (PPP)) [1, с. 135].

Упровадження ДПП пов'язано з виникненням потреби у значних обсягах інвестицій для фінансування і підвищення ефективності реалізації суспільно значущих проектів як на національному, так і на регіональному рівнях. У зарубіжних країнах партнерську взаємодію держави та бізнесу розглядають як альтернативу приватизації, оскільки ДПП дає можливість державним органам влади залучати кошти приватного сектора без втрати контролю над державними об'єктами.

Термін «державно-приватне партнерство» є перекладом англійського терміну «public-private partnership» (PPP), який широко використовується як у зарубіжній, так і вітчизняній теорії та практиці. Проте у різних країнах загальна назва партнерської взаємодії держави і бізнесу має власне визначення. Так, у Великобританії для позначення партнерської взаємодії держави та приватного сектору використовується термін «приватна фінансова ініціатива» (PFI), у США, Канаді й Австралії — «публічно-приватне партнерство» (P3 або P-P partnership), у Франції — «контракт про державно-приватне партнерство» або «співтовариство змішаної економіки» (SEM).

Щодо країн СНД, то термін «public-private partnership» перекладають як «державно-приватне партнерство» або «публічно-приватне партнерство». Це пов'язано з тим, що значення слова «Public» у більшості зарубіжних країн має ширше значення ніж «державний». Слово «Public» включає у себе сукупність центральних (муниципальних) органів влади та інших органів/установ (некомерційних організацій, громадських інститутів). У працях науковців з країн СНД найчастіше використовується поняття «державно-приватне партнерство». Проте деякі експерти висувають тезу, що назва «публічно-приватне партнерство» є адекватнішим для відображення змісту партнерської взаємодії держави та бізнесу [2, с. 53].

У трактуванні ДПП як партнерської взаємодії держави та бізнесу в тій чи тій країні є певні особливості, які залежить від цілей, завдань, пріоритетів економічної політики, законодавчої та нормативно-правової бази, адміністративної структури і функцій органів влади, рівня розвитку громадського суспільства та правової культури. Наприклад, у Великобританії «приватна фінансова ініціатива» є інструментом залучення позабюджетних коштів у сфері господарської відповідальності, які традиційно вважалися монополією держави [3, с.67]. У США особливістю «публічно-приватного партнерства» є те, що держава та бізнес розподіляють доходи, які виникають у результаті їх взаємодії [4].

У Канаді «публічно-приватне партнерство» застосовується лише у сфері надання суспільних послуг та інфраструктурних об'єктів громадського призначення [5]. В європейських країнах партнерська взаємодія держави і приватного сектора детально регламентується національним законодавством. Так у французькій практиці «контракт державно-приватного партнерства» розглядають як новий інструмент і форму державного замовлення, яка дозволяє продовжити модернізацію системи державної економіки, передбачену Планом генеральної реформи державної політики, а також дати додаткові гарантії банківським установам для оптимізації схем фінансового структурування та системи розподілу ризиків [6]. У Німеччині державно-приватне партнерство є методом здійснення бюджетних витрат і виконання державних/муниципальних зобов'язань. Згідно з параграфом 7 Положення про федеральний бюджет державно-приватне партнерство використовують тоді, коли приватні особи можуть виконувати державні завдання також добре або навіть краще, ніж держава [7].

У рамках ДПП держава несе відповідальність за виконання своїх зобов'язань, а бізнес відповідає за ефективну розробку і експлуатацію об'єкта інфраструктури. На міжнародному рівні поняття партнерської взаємодії держави та приватного сектору не набуло обґрунтованого системного трактування, а існуючі визначення мають рекомендаційний характер [8, с. 89].

Згідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» (Закон про ДПП) ДПП є співробітництво між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами,

крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавством [9]. Отже, саме співпраця між державними та приватними партнерами, а також укладення договору виділяє ДПП в якості форми співпраці державного та приватного секторів.

Відповідно до Закону про ДПП, для того, щоб такі відносини визнавалися державно-приватним партнерством, вони повинні мати певні ознаки, зокрема: забезпечення досягнення високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, тривалий характер (від 5 до 50 років), передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП, внесення приватними партнерами інвестицій в об'єкти ДПП [9].

Як видно з визначення ДПП і його ознак, можна сказати, що законодавство не повною мірою визначає сутність ДПП, оскільки за таких умов воно є досить розмитим.

Державно-приватне партнерство у світовій практиці трактується у двох аспектах: по-перше, як система відносин держави й бізнесу, що широко використовується як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по-друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й муніципальної власності [10, с. 12]. Дуалістичне трактування державно-приватного партнерства знайшло відображення в різноманітних визначеннях останнього. Зауважимо, що сам термін ДПП є досить широким і в світовій практиці може включати будь-які види партнерства між приватним сектором і державним сектором. Міжнародна передова практика постійно уточнює концепцію ДПП завдяки зусиллям міжнародних інституцій, таких як Європейська комісія або Комісія ООН з міжнародного торгового права («UNCITRAL»). Такі визначення надаються багатьма міжнародними гравцями у сфері ДПП як стандартні визначення ДПП, які подані в таблиці 1.

*Таблиця 1*

**Поняття та характеристики державно-приватного партнерства, визначені міжнародними фінансовими організаціями та інститутами**

Організація / інститут	Поняття та його характеристика
Секретаріат Об'єднаних Націй	ДПП визначають як спільне розуміння розподілених цілей і відповідальності за їх досягнення, продовження державно-приватного діалогу про потреби, які повинні бути задоволені, формування підтримуючої політики та інституційної основи [11, с. 15]
Європейська економічна комісія ООН	ДПП розуміє партнерство, що засновується з метою забезпечення фінансування, планування, створення й експлуатації об'єктів і надання суспільних послуг. Головними особливостями є: довгостроковість забезпечення та надання послуг (іноді понад 30 років); розподіл ризиків між державним і приватним партнерами; різноманітність форм довгострокових контрактів, що укладаються між приватними та державними (муніципальними) структурами [12, с. 39]
Європейська Комісія	«Зелена книга» Європейської комісії щодо ДПП визначає ДПП як різноманітні «форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою якої є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг» [13, с. 3; 14]
Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)	ДПП визначає як угоду між урядом та одним чи кількома приватними партнерами (можуть включати операторів і фінансистів), згідно з якою приватні партнери постачають послуги таким чином, що цілі надання послуг урядом узгоджуються з цілями прибутку приватних партнерів, а ефективність узгодженості залежить від відповідної передачі ризику до приватних партнерів [11, с. 16]. Критерії ДПП: інституційні (ДПП має передбачати офіційні відносини або домовленості між державними та приватними секторами/учасниками; участь уряду як партнера; спільні цілі та чітко визначений державний інтерес: цілі/інтереси обох партнерів повинні бути ясно ідентифіковані з державної точки зору і пов'язані з конкретними цілями і місіями уряду). Уряду важливо мати ясну структурну або координуючу мету; активне залучення і спільне інвестування ресурсів: має бути активна участь усіх партнерів у прийнятті рішення, процесі менеджменту та

	співінвестування ресурсів (фінансових, обладнання, персоналу, інформації, послуг) [14, с. 10-11]
Комітет ОЕСР з наукової і технологічної політики	ДПП — будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, в яких обидві сторони взаємодіють у процесі прийняття рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі як гроші, персонал, обладнання та інформація для конкретних цілей у певній галузі науки, технології та інновацій [14, с. 10; 15, с. 19]. Ознаки, які характеризують ДПП: сторони партнерства повинні бути представлені як державним, так і приватним сектором економіки; взаємини сторін ДПП повинні бути зафіксовані в офіційних документах (договорах, контрактах тощо) і повинні мати партнерський, тобто рівноправний характер; сторони ДПП повинні мати загальні цілі і чітко визначений державний інтерес; сторони ДПП повинні об'єднати свої зусилля для досягнення загальних цілей і розподіляти між собою витрати і ризики, а також брати участь у використанні отриманих результатів [16, с. 157]
Європейський інвестиційний банк	ДПП є стандартним терміном для позначення відносин, утворених між приватним сектором та публічними органами, часто з метою залучення ресурсів приватного сектору та / чи досвіду, щоб допомогти в забезпеченні та постачанні активів та послуг державного сектору [11, с. 17]
Європейський експертний центр	Угоди ДПП зазвичай мають такі характеристики: довгостроковий контракт між державним замовником і приватним партнером, який своїм предметом має закупівлю послуг, а не активів; передача певних ризиків у проектах ДПП до приватного сектору, зокрема щодо проектування, будівництва, експлуатації та/або фінансування проекту; наголос робиться на специфікації результатів проекту з урахуванням його повного життєвого циклу; застосування приватного фінансування як основи для розподілу ризиків; платежі до приватного сектору за надані послуги, що можуть сплачуватися або одержувачами, або державою, або спільно ними обома [12, с. 39]
Міжнародний Валютний Фонд	ДПП належить до угод, де приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги, що традиційно забезпечувались урядом. На додаток до приватної реалізації та фінансування публічних інвестицій, ДПП має дві інші важливі характеристики: 1) акцент на наданні послуг та інвестуванні приватним сектором; 2) суттєвий ризик переходить від уряду до приватного сектору. ДПП залучається в широке коло соціальних та економічних інфраструктурних проектів [11, с. 16]
Світовий банк	ДПП визначають як угоду між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва й надання інфраструктурних послуг з метою залучення додаткових інвестицій, і що ще важливіше, як засіб підвищення ефективності бюджетного фінансування [15, с. 18; 17, с. 13; 18, с. 7]
Азіатський банк розвитку	ДПП визначає як співробітницьку діяльність між зацікавленими групами та учасниками, що базується на спільному визнанні сильних і слабких сторін і працює у напрямку спільно погоджених цілей через ефективну та вчасну комунікацію [11, с. 17]

Джерело: складено на основі [8; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18].

У Зеленій книзі Комісії Європейського Союзу (ЄС) відзначається, що безпосередньо термін ДПП не визначається на рівні ЄС, однак у ширшому сенсі відноситься до форм співпраці між публічними органами влади та сфери бізнесу з метою забезпечення фінансування, спорудження, відновлення, управління та підтримки інфраструктури або надання послуг. Даний підхід передбачає існування безлічі форм здійснення ДПП, які відповідають основним характеристикам, визначальним для здійснення діяльності саме як ДПП: відносно тривалий термін взаємовідносин, включаючи взаємодію між публічним і приватним партнером з різних сторін проекту; фінансування проекту повинне виконуватися за рахунок приватного партнера або на основі низки домовленостей між різними учасниками відносин, або з частковим фінансуванням проекту публічним партнером; важливість ролі економічних суб'єктів, що беруть участь у проекті на різних стадіях (проектування, завершення, реалізація, фінансування); розподіл ризиків між публічним партнером і приватним, якому можуть передаватися повністю всі ризики публічного сектора, але точніший розподіл ризиків

визначається індивідуально в кожному випадку згідно відповідної здатності сторін визначати, контролювати і долати ці ризики [13].

Відповідно до вже зазначеного, характерні ознаки ДПП, визначені Комісією ЄС є загальнішими, ніж визначені українським законодавством. Водночас, Комісія ЄС не надає досить чіткого визначення форм здійснення ДПП і відрізняється тим, що до них відносяться як ДПП на суто контрактній основі, де публічні та приватні партнери діють виключно ґрунтуючись на укладенні контрактів (в основному це передбачає концесійну модель взаємодії), так і ДПП інституційного характеру, включаючи співробітництво між публічним і приватним сектором у рамках окремих юридичних осіб (найчастіше набуває моделі приватної фінансової ініціативи – Private Finance Initiative ) [13]. Таким чином, виділені форми співпраці, як і підхід до визначення ДПП, є узагальненими і не обмежують усіх можливих форм співпраці державного та приватного секторів економіки, які реалізуються на розсуд учасників таких відносин.

Відповідно до підходу одного з представників Світового банку Дж. Делмона ДПП вживається у найширшому значенні і означає будь-які контрактні або юридичні відносини між державними та приватними структурами з метою поліпшення та/або розширення інфраструктурних послуг, не включаючи при цьому контракти за державним замовленням (державні закупівлі). При цьому термін «держава» вживається стосовно до певного рівня суспільної влади, що відповідає за процеси реформування на національному або регіональному рівні [14, с. 1-2]. Отже, даний підхід також не обмежується тільки лише договірними відносинами ДПП і подібний до позиції Комісії ЄС.

Комітет ОЕСР з наукової та технологічної політики представляє ДПП як спосіб надання та фінансування державних послуг з використанням капітальних активів, при якому проектні ризики розподіляються між державним і приватним сектором.

Крім того, ДПП відрізняється довгостроковим характером в рамках угоди між державою і приватним партнером, при цьому метою держави є якісне надання послуг, приватних партнерів — отримання прибутку [15, с. 3]. Отже, цілі обох сторін не повинні бути взаємовиключними. Але акцент у даному випадку робиться на сферу послуг, а не на сферу матеріального виробництва.

Міжнародні фінансові організації при визначенні поняття ДПП застосовують підхід до ДПП, як фінансової угоди між державним і приватним сектором. За визначенням МВФ визначальною характеристикою ДПП є передача фінансових зобов'язань приватному партнерові. Таку точку зору поділяють Світовий банк і Європейський інвестиційний банк.

Секретаріат Об'єднаних націй та Азіатський банк розвитку визначають ДПП як модель співробітництва між державою та приватним сектором. Комітет ОЕСР з наукової і технологічної політики виокремлюють інноваційну складову при визначенні ДПП.

Водночас, незважаючи на різноманітність підходів стосовно сутності та змісту ДПП, беззаперечним є те, що наведені визначення взаємно доповнюють одне одного, та створюють підґрунтя для створення механізмів ефективного реалізації проектів ДПП з урахуванням локальної специфіки та глобального впливу зовнішнього середовища.

### **Висновки**

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що в економічній науці та міжнародній практиці немає однаковості щодо визначення державно-приватного партнерства. Враховуючи особливості розглянутих підходів, а також виділені характерні риси ДПП можна запропонувати таке узагальнене визначення державно-приватного партнерства: ДПП – це взаємовигідне співробітництво між державою, територіальними громадами та суб'єктами підприємницької діяльності, спрямоване на реалізацію важливих соціально-економічних проектів на принципах пріоритетності інтересів державних партнерів, їхньої політичної й економічної підтримки, справедливого розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин на договірній основі або шляхом створення юридичної особи з метою досягнення кращих результатів функціонування та/або підвищення якості виробленої продукції (товарів)/ робіт, що виконуються (послуг, що надаються), та/або отримання прибутку, та/або досягнення іншого неекономічного ефекту відповідно до вимог чинного законодавства.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. DeBettignies, J.-E., Ross, T. W. The Economics of Public-Private Partnerships // Canadian Public Policy – Analyse de Politiques. – 2004. – Vol. XXX. № 2. – P. 135-154.

2. Запатріна І. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / І. Запатріна, Т. Лебеда // Економіст. – 2011. – № 3. – С. 52-58.

3. О системе государственно-частного партнерства в Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP\\_in\\_UK.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_in_UK.pdf).

4. Варнавский В. Новые подходы к финансированию инфраструктуры в Великобритании / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 9. – С. 67-74.

5. National Council for Public Private Partnerships [Electronic Resource]. — Mode of access: <http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define>. 6. The Canadian Council for Public-Private Partnerships [Electronic Resource]. – Mode of access: [www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp).

6. О государственно-частном партнерстве во Франции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.pppinrussia.ru\\_userfiles\\_upload\\_files\\_PPPinforingcountry\\_France\\_PPP](http://www.pppinrussia.ru_userfiles_upload_files_PPPinforingcountry_France_PPP).

7. Опыт реализации проектов ГЧП в Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP\\_in\\_German.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_in_German.pdf).

8. Петрова І.П. «Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних і вітчизняних визначень» // Вісник економічної науки України. – 2014. – № 3. – С. 88-99.

9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524 (Зі змін. і допов.).

10. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru>.

11. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія / П.І. Шилепницький. Інститут рег. досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.

12. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 3 (24). – С. 38-45.

13. «Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions» [Electronic Resource] / Commission of the European Communities. — Brussels, 30.4.2004. – Mode of access: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com\\_2004\\_0327\\_en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com_2004_0327_en01.pdf).

14. Яшева Г.А. Теоретико-методологические основы и механизмы государственно-частного партнерства в инновационном развитии экономики Беларуси / Г.А. Яшева // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 3. – С. 4–19. – Режим доступа: [http://bem.bseu.by/rus/archive/3.11/3\\_2011\\_jasheva.pdf](http://bem.bseu.by/rus/archive/3.11/3_2011_jasheva.pdf).

15. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев [и др.]; под ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.

**Небава Микола Іванович** – к.е.н., професор кафедри ЕПВМ. Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця,

**Лі Янань** – аспірант кафедри ЕПВМ, факультет менеджменту та інформаційної безпеки, Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця,

**Nebava Nikolay Ivanovich** - Candidate of Economic Sciences, Professor of the Department of the EPVM. Vinnytsia National Technical University, Vinnytsia

**Li Yanan** - postgraduate student of the department of the EPVM, Faculty of Management and Information Security, Vinnytsia National Technical University, Vinnytsia